



01

**La Estrategia Global y de Seguridad
de la Unión Europea: narrativas
securitarias, legitimidad e
identidad de un actor en crisis**

José Antonio Sanahuja
WP01/18

WorkingPapers

Resumen

Con la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de 2016, la UE trata de adaptar su acción exterior a un escenario global más complejo e incierto. Ello supone un visible “giro pragmático” y un enfoque muy centrado en la vecindad. Este trabajo analiza e interpreta la Estrategia Global y de Seguridad, atendiendo a su contenido material y a su naturaleza de narrativa de seguridad; es decir, como herramienta discursiva que da forma a la identidad y valores de la UE, así como al eje interno-externo de la seguridad y la acción exterior europea, y que por ello comporta visibles dilemas normativos. Concluye afirmando que la Estrategia Global contribuye a conformar una nueva legitimación securitaria para una UE que sufre una profunda crisis existencial.

Palabras clave: Unión Europea, estrategia de seguridad, política exterior

Abstract

With the 2016 EU's Global Strategy for Foreign and Security Policy, the EU tries to adapt its external action to a more complex and uncertain global scenario. It means a visible “pragmatic turn” and a marked focus in its neighborhood. This paper analyzes and interprets the EUGS, taking into account its material content and its nature as a security narrative; that is, as a discursive device that shapes the identity and values of the EU, as well as the internal-external axis of European security and its external action, thus entailing noticeable normative dilemmas. The paper concludes that the EUGS contributes to shape a new security legitimization for an EU that suffers a deep existential crisis.

Keywords: European Union, security strategy, foreign policy

Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas, Finca Mas Ferré. 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid, Spain.

© José Antonio Sanahuja

José Antonio Sanahuja: Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). sanahuja@cps.ucm.es. El autor agradece los comentarios de Francisco Javier Verdes-Montenegro.

El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Índice

La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis	5
La Estrategia Global y de Seguridad: narrativa y “poder productivo”	6
Del optimismo a la incertidumbre (2003-2015): la cambiante visión del mundo de la Unión Europea	7
<i>La Estrategia de Seguridad de 2003: una UE cosmopolita y con pretensiones transformadoras</i>	<i>7</i>
<i>Un mundo transformado: la valoración estratégica de 2015</i>	<i>8</i>
La Estrategia Global de 2016: giro pragmático, resiliencia y órdenes regionales	10
<i>Búsqueda de legitimidad deliberativa: la segunda fase de elaboración de la EGS</i>	<i>10</i>
<i>“Pragmatismo basado en principios”: intereses y valores en la EGS</i>	<i>11</i>
<i>Las prioridades de la acción exterior de la UE</i>	<i>12</i>
<i>La resiliencia de Estados y sociedades de la vecindad europea (Mediterráneo y Europa Oriental)</i>	<i>12</i>
<i>Órdenes regionales más allá de la vecindad: entre la indiferencia y la lejanía</i>	<i>14</i>
Una UE fuerte y unida: la dimensión interna de la EGS	16
Reflexiones finales: la EGS y la provisión de seguridad como nueva narrativa legitimadora para la UE	17
Referencias bibliográficas	19

La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis

El 29 de junio de 2016 la Alta Representante de política exterior y de seguridad de la UE y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini, presentó la nueva Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea (UE). El acto se vio deslucido por la conmoción producida por el referéndum del *Brexit*. Tras un tibio recibimiento inicial, el Consejo de la Unión Europea (2016a) no la respaldó formalmente hasta octubre de ese año. Ese documento, que requirió dos años de trabajo y difícil búsqueda de consensos entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión, dejaba atrás la anterior Estrategia, elaborada en 2003 bajo la autoridad de Javier Solana, entonces Alto Representante, y su posterior revisión en 2008.

Ante un escenario internacional en profunda mutación, la nueva Estrategia Global y de Seguridad (en lo sucesivo, EGS) responde a los propósitos primordiales de un documento de esta naturaleza: actualiza la visión del mundo de la UE, busca reafirmar su status de actor global, y redefine los objetivos, medios y estrategias de su política exterior. Pero el significado y alcance de la EGS va más allá de esa dimensión externa. Como se argumenta en este trabajo, responde tanto al temor y la ansiedad que supone un escenario internacional más incierto y adverso, como a la zozobra y el miedo generado por una UE en crisis existencial —como crisis de las cuatro dimensiones substantivas de la integración europea (Sanahuja 2012) o como crisis de soberanía, en sus tres dimensiones de defensa, fronteras y moneda (Howorth 2016)—, cuya propia supervivencia ya no puede darse por sentada: así lo señala la propia Mogherini en el prefacio, y lo reafirma la Estrategia (Unión Europea 2016: 2, 5). Apenas unos días antes del lanzamiento de la EGS, el dramático resultado del referéndum británico daba paso al *Brexit* y abría una nueva crisis existencial para la UE, aún convaleciente de la crisis de la eurozona y la posteriormente generada por la incapacidad de gestionar adecuadamente el éxodo de los refugiados sirios. Se trata de crisis en gran medida autoinfligidas, que expresarían

los serios problemas institucionales y de gobernanza, así como las fracturas sociales y políticas de la propia Unión (Sanahuja 2012, 2016). Por todo ello, no es de extrañar que, hablando sobre el mundo y la seguridad, la UE hable también de sí misma¹. La EGS, como discurso o narrativa de política exterior y seguridad, no sólo se refiere a un escenario internacional más adverso (Barbé 2014), Se trata de un instrumento para redefinir su propia identidad y naturaleza como actor global, y reafirmar su relevancia y su capacidad de agencia ante unos Estados miembros y una ciudadanía crecientemente euroescéptica. Y ello, en un momento en el que el ascenso de la extrema derecha impulsa el nacionalismo extremo y otras dinámicas de desintegración y de renacionalización. En este caso, las amenazas al proyecto europeo y, como se argumenta en la Estrategia, a la seguridad y la prosperidad de su ciudadanía, no solo proceden del exterior, sino de su propia realidad.

Para analizar el contenido y significación de la EGS, este trabajo examinará, en primer lugar, la naturaleza de este documento tanto desde el punto de vista jurídico-formal, como en cuanto a su dimensión ideacional y discursiva, la más relevante, proponiendo que se interprete como una narrativa que reformula la identidad de la UE y su visión del mundo, con propósitos de legitimación de su relevancia y su actuación. Desde esta perspectiva, se analizará brevemente el tránsito de la Estrategia de Seguridad de 2003, el llamado “Documento Solana” (Unión Europea, 2003; Consejo de la Unión Europea, 2008), a la nueva EGS, deteniéndose en el paso intermedio que ha supuesto la evaluación estratégica de mayo de 2015 realizada por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) como una fase previa de diagnóstico. A continuación, se examinará la propia EGS atendiendo a su doble dimensión externa e interna. El trabajo se detendrá en algunas de las novedades que supone la EGS como “giro pragmático” de la acción exterior de la UE, en particular en cuanto al principio de “resiliencia” y la búsqueda de mayor coherencia entre los objetivos de seguridad y los de otras políticas de la UE, destacando las tensiones que ello plantea con los principios y valores de la acción exterior de la UE. Finalmente, se señalará cómo la EGS debe ser interpretada como una nueva “narrativa” de

1 Para un examen sistemático del vínculo entre identidad y políticas en la UE ver Hebel y Lenz 2016.

seguridad, alejada de la visión cosmopolita de la Estrategia de Seguridad de 2003, que cumple funciones de legitimación securitaria de una UE que atraviesa una fuerte crisis de sentido y legitimidad ante su propia ciudadanía.

La Estrategia Global y de Seguridad: narrativa y “poder productivo”

Desde el punto de vista material, la EGS refleja el carácter “híbrido” de la acción exterior de la UE desde la aparición en el Tratado de Maastricht de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, dentro de ella, de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Carácter híbrido que se ha mantenido con el Tratado de Lisboa pese a sus innovaciones para asegurar una acción exterior más integrada y coherente. Por ello, la Estrategia abarca, por un lado, materias de competencia comunitaria, sean exclusivas o compartidas, como comercio o desarrollo; y por otro, competencias de carácter eminentemente nacional, como seguridad y defensa, en las que la UE establece un marco institucionalizado de carácter intergubernamental que permite una actuación común de la UE, en determinadas materias, si así lo deciden los Estados Miembros. Dado este carácter híbrido, el principal propósito de la EGS es asegurar una acción como UE más coherente y coordinada, y por tanto más eficaz, del conjunto de la acción exterior, tanto en sus diferentes dimensiones sectoriales, como en la actuación de los Estados miembros y la Unión y sus instituciones, y contribuir al desarrollo tanto de la PESC como de la PCSD.

La EGS no es, sin embargo, un “instrumento” formal de la PESC, y no está contemplada expresamente en los Tratados. Se trata de un documento de política que expresaría, por un lado, la capacidad del Consejo de adoptar “orientaciones generales” para la PESC (art. 22 TUE), y por otro, de las funciones de la Alta Representante y vicepresidenta de la Comisión apoyando al Consejo para asegurar la eficacia, unidad y coherencia de la política exterior con otras políticas de la Unión (art. 21.3 y 26.2 TUE), así como de su capacidad de presentar propuestas al Consejo y en particular, como presidenta del Consejo de Asuntos Exteriores, contribuyendo con sus propuestas a la formulación de la PESC (art. 27.1 TUE). Como otras decisiones adoptadas

en el marco de la PESC, la aprobación de la EGS no supone un acto legislativo.

El examen de la naturaleza jurídico-formal de la EGS no aclara suficientemente su papel en la conformación de la acción exterior; la condición de actor o la definición de la identidad misma de la UE y sus Estados miembros en el sistema internacional. Para esa comprensión más amplia la EGS podría verse como un mecanismo de europeización de políticas, por el que los Estados miembros trasladan de manera ascendente sus preferencias de política exterior —intereses, identidad y valores— (*uploading*) hacia la UE. Una vez adoptada la EGS, con la participación de las propias instituciones de la UE, contribuiría a dar forma a las políticas y preferencias nacionales, en una lógica descendente, en nombre de sus exigencias de coordinación, coherencia y unidad de acción (*downloading*) (Ruano 2014; Mestres 2014: 161).

Otra interpretación —aunque distinta, no contraria a la anterior— es contemplar la EGS como cristalización de una nueva narrativa o discurso constitutivo de la identidad, el poder y la agencia de la UE (Somers 1994; Sanahuja 2013; Carta y Morin 2014). Desde la teoría crítica o el social-constructivismo se reconoce que las narrativas, como una de las formas que adopta el discurso, pueden tener un papel clave en la construcción social de la realidad, al dotarla de cierta racionalidad y coherencia, y dotar de sentido a los hechos, y en particular de la identidad de los actores sociales. Las narrativas políticas definen expectativas, jerarquizan actores, asignan roles y funciones, prescriben comportamientos y devienen norma social que establece qué conducta es aceptable o punible, con los correspondientes incentivos y penalizaciones tanto materiales como simbólicos. Tienen un importante papel constitutivo respecto de los intereses, valores e identidades de los actores políticos; de las relaciones sociales, en tanto relaciones de poder; y de las prácticas de política exterior y en otros ámbitos, estableciendo marcos de autoridad, de lealtad y de solidaridad individual y colectiva de carácter local o transnacional, llegando a definir “geografías políticas imaginadas” basadas en la tensión identidad-alteridad, amigo-enemigo, amenaza-seguridad. Existen en la literatura distintas aportaciones que han señalado cómo ciertos hechos sociales, como la seguridad, o la anarquía, son constructos sociales definidos a través de la interacción social, de la comunicación y del lenguaje articulado a través

de esas narrativas, y del importante papel que juega la historia y la cultura en ese proceso de construcción social (Wendt 1992; Katzenstein 1996). Como teleología, generan un sentido de propósito a las prácticas sociales y, en particular, al juego político, con importantes funciones de legitimación (Manners y Murray 2016). Por todo lo anterior, las narrativas son también instrumento de poder y, por ende, objeto de disputa y contestación, y reflejan tanto las relaciones sociales dominantes, como el conflicto político y social. Todo ello es especialmente importante para un actor como la UE, en el que a diferencia de los Estados-nación, estos elementos son objeto de un proceso de construcción socio-política, informado por la historia y la cultura, mientras que en el caso de los Estados miembros se asumen habitualmente como derivaciones “naturales” de los Estados-nación, como ontologías dadas.

Esta conceptualización de las narrativas es en lo esencial congruente con las ontologías del poder y las epistemologías reflectivistas de la teoría crítica y del social-constructivismo, que reclaman mayor atención a los factores cognitivos usualmente descuidados por las corrientes teóricas dominantes. Es el caso del concepto de estructura y de poder estructural de Robert Cox (1981), que considera a éstos un elemento clave de la hegemonía, en el sentido gramsciano del término; o la conceptualización del poder de Barnett y Duvall (2005: 3-12) que incorpora, tanto en su dimensión estructural como de agencia, la dimensión cognitiva o ideacional. Adaptan la definición de Foucault de “poder productivo”, que se define como producción socialmente difusa de subjetividad e identidad, que sitúan en posición dominante a unos actores respecto de otros, y que otorgan significación a las prácticas y las relaciones sociales. En este ámbito se situaría la construcción de categorías constitutivas de identidad, sentido, propósito, y de obligaciones y derechos, que articulan la geografía política y la economía política internacional. En particular, aquellas que constituyen a la UE y a su rol como actor global, tanto en relación a su ciudadanía y Estados miembros, como en relación a otros actores del sistema internacional.

Del optimismo a la incertidumbre (2003-2015): la cambiante visión del mundo de la Unión Europea

La Estrategia de Seguridad de 2003: una UE cosmopolita y con pretensiones transformadoras

En diciembre de 2003 el entonces Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana, lanzó la primera Estrategia de Seguridad de la UE, titulada *Una Europa Segura en un Mundo Mejor* (Unión Europea 2003). Este importante documento, primero en su género, era en gran medida una reacción a la crisis del multilateralismo provocada por la invasión de Estados Unidos a Irak, desafiando al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y la “fractura transatlántica” que causó. Frente a la tosca metáfora de R. Kagan (2003) de Europa como “Venus” débil y afeminada, incapaz de estar a la altura de las circunstancias, frente “Marte”, un Estados Unidos viril y asertivo, la UE trató de reafirmar el rechazo al unilateralismo de la era Bush y el compromiso con el derecho internacional y el orden multilateral —con dos referentes externos, uno en Naciones Unidas, otro en el marco noratlántico de la OTAN—, del que la propia UE sería una expresión.

Ese posicionamiento, empero, tenía también lectura interna: la Estrategia trató de hacer frente a las fracturas entre la “vieja” y la “nueva” Europa, alentadas por Estados Unidos y por sus seguidores dentro de la UE, y en particular el Reino Unido, España, y Polonia. Más allá de alinear medios, intereses y objetivos, la Estrategia se configuró como narrativa o relato “transformador” de la globalización, definiendo la identidad y el papel de la UE como “potencia normativa” o “potencia civil” con una acción exterior y una diplomacia basada en valores, cuya formulación detallada se contempló en el fallido tratado constitucional de 2004, y que posteriormente quedarían codificados mediante el Tratado de Lisboa de 2007. Reflejaba una visión optimista del orden internacional y la hegemonía del internacionalismo liberal. También mostraba una actitud confiada sobre el papel de la UE, basada en una particular teleología europeísta

de la gobernanza de la globalización, a la que la UE podría aportar su particular *zeitgeist* de integración y de democracia cosmopolita a través de una soberanía mancomunada, y de la promoción de la cohesión y el modelo social europeo (Sanahuja 2013, Barbé 2016), constituyéndose, en palabras de Javier Solana, en una *force for good* que buscaría legitimarse ante su ciudadanía tanto por sus valores como por sus acciones (Solana 2005: 5).

En materia de seguridad, se reconoció la aparición de nuevas amenazas ligadas al terrorismo o el crimen transnacional, junto con las más tradicionales como la proliferación de armas de destrucción masiva. Pero se adoptó una concepción multidimensional, incorporando elementos como el cambio climático, y que toma como referente a las personas y no solo a los Estados. Se insistió, en particular, en el nexo seguridad-desarrollo, insistiendo en la importancia de actuar en este último ámbito. “Mejorar el mundo”, como reza el subtítulo de la estrategia, contribuiría a promover la seguridad global y europea. En ese empeño la UE sería un actor particularmente apto, a partir de sus capacidades no militares en la diplomacia, el comercio, y la ayuda al desarrollo, propios de una “potencia civil”. No se descartaba el uso de medios militares, para los que se reclamó un refuerzo de las capacidades en el plano europeo. Pero el documento, en un marcado contraste con la política estadounidense del momento, descartó su uso unilateral y el recurso a la guerra, al ceñirse a las misiones militares y civiles que el Tratado contempla en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en particular las de gestión de crisis y mantenimiento o consolidación de la paz (Churrua, 2005).

Desde 2003, el desarrollo de esa primera Estrategia corrió a cargo de estrategias sectoriales y por regiones geográficas, que en distinto grado incorporan la visión más amplia del “documento Solana”. En 2008 se acometió una primera revisión de la Estrategia. Esta, sin alejarse mucho de la visión del documento anterior, mostraba una visión más recelosa y circunspecta del contexto internacional (Consejo de la Unión Europea 2008). Daba más atención a asuntos como la proliferación nuclear en Irán, o la persistencia del conflicto israelo-palestino, y aunque incorporaba nuevas preocupaciones, como la ciberseguridad

o la seguridad energética, su visión de la seguridad era más restrictiva. En términos de la actuación europea, empieza a observarse una visión más cautelosa del nexo seguridad-desarrollo —por ejemplo, sobre la fragilidad estatal—, y en cuanto a las capacidades de la UE, se hace un balance positivo de un historial de misiones PESC que ya contaba con 20 misiones en su haber, pero la reiteración de metas y aspiraciones de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) evidenciaba que poco o nada se había avanzado, y que ésta seguía teniendo “un poco de política, algo más de seguridad, y casi nada de defensa” (Arteaga 2016: 1). Este documento, sin embargo, apenas recibió atención ante las urgencias del momento —referéndum irlandés al Tratado de Lisboa, guerra entre Rusia y Georgia y crisis financiera—, y no contó con el respaldo de la nueva Alta Representante de política exterior y de seguridad de la UE, Catherine Ashton, que en 2009 ocupó por primera vez un cargo, creado por el Tratado de Lisboa, que ampliaba notablemente las funciones de su antecesor. Su iniciativa de 2012 para elaborar una nueva “Estrategia Global” fue tardía e inconsecuente (Martínez de Rituerto 2012), y no condujo a resultados concretos.

Un mundo transformado: la valoración estratégica de 2015

El nuevo ciclo político que se inicia en 2014 en las instituciones europeas, con el nombramiento de la Comisión Juncker y la nueva Alta Representante, Federica Mogherini, tiene un punto de partida muy distinto al que dio origen a la “Estrategia Solana”. Nathalie Tocci, coordinadora de los trabajos que dieron lugar a la EGS —y asesora de Mogherini mientras fue Ministra de Asuntos Exteriores de Italia—, lo describe así: “En 2003, el orden liberal parecía no tener desafíos —pese al 11-S— y el poder blando de la UE estaba en la cúspide (...) En 2015 ese mundo había desaparecido” (Tocci 2016: 464). Si en 2003 la “Estrategia Solana” proclamaba que “la UE nunca ha sido tan próspera, segura y libre” (2003: 1), en 2016 la “Estrategia Mogherini” afirmaba que “...el propósito, incluso la propia existencia de la UE, están en cuestión” (2016:3). No solo se trataba de un escenario global radicalmente transformado. Desde 2010 la UE saltaba de una crisis a otra, con profundos desacuerdos internos respecto a asuntos clave —gobierno

de la eurozona, relaciones con una Rusia desafiante, migración, o defensa—, sin una visión o proyecto de largo plazo, con creciente desafección ciudadana y una extrema derecha en ascenso.

Partiendo de un anterior mandato del Consejo de diciembre de 2013 para realizar una “reflexión estratégica”, más que una “estrategia”, la nueva Alta Representante inició un proceso en dos fases, de diagnóstico y pronóstico. Con ello, se pretendía sortear las limitaciones iniciales de ese mandato, los recelos de los Estados miembros —con gobiernos mayoritariamente de derechas— ante un SEAE más asertivo, que además tenía al frente a una mujer joven, relativamente inexperta, de centroizquierda, y considerada a priori poco “dura” en política exterior. El proceso de elaboración de la EGS, que se ha prolongado dos años, se desarrolló así en dos etapas: la elaboración de una evaluación estratégica (*strategic assessment*) por parte del SEAE y la Comisión, con el apoyo del Instituto Europeo de Estudios de Seguridad (EU-ISS) de París, dirigido por el también italiano Antonio Missiroli, que se publicó en mayo de 2015 (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2015, Missiroli, 2015); y una segunda etapa de elaboración de la Estrategia misma, con consultas más amplias, hasta su presentación en junio de 2016.

La evaluación estratégica de 2015 es un ejercicio de diagnóstico mucho más afinado y sofisticado que el somero y confiado análisis de la “Estrategia Solana”. Describe un escenario en cambio y más incierto, y como se afirma en su título, un mundo “más conectado, disputado y complejo”. Más conectado por efecto de la globalización, que redefine la soberanía, la ciudadanía, el desarrollo o la seguridad. Supone ciudadanos con más oportunidades, pero también abre espacios para nuevas amenazas como el terrorismo, la criminalidad, o los ataques a las redes y otras amenazas ligadas a las nuevas tecnologías.

Es también un mundo más disputado y conflictivo, ante la aparición de espacios sin gobierno y Estados frágiles, especialmente en la vecindad europea; conflictos irresueltos, que incrementan los flujos de refugiados; tendencias demográficas y sociales —reducción de la pobreza y aumento de las

demandas de clases medias en ascenso— que, junto al cambio climático, pueden suponer riesgos mayores de conflicto.

Finalmente, es un mundo más complejo, en el que el poder cambia de fuentes y naturaleza y se distribuye de manera distinta. Aunque Estados Unidos retenga la capacidad de proyectar globalmente su poder, se afirma que su dominio unipolar ha terminado, pero eso no significa que en su lugar surja un orden unipolar: el propio concepto de polaridad estaría en cuestión, ante dinámicas de cambio y difusión del poder de vasto alcance que se extienden a actores no estatales, interestatales y transnacionales. Los emergentes, pese a tener más peso y desafiar el multilateralismo tradicional, no constituyen un bloque homogéneo ni en valores ni en intereses, y ni pretenden ni pueden construir una arquitectura institucional alternativa para gobernar el sistema global.

El viraje pragmático y realista que supondrá la EGS puede rastrearse ya en la evaluación estratégica, que en la definición de “desafíos y oportunidades” centra la atención de la UE en la vecindad europea y el Norte de África y el Mediterráneo (Dennison *et al.* 2015). En esas áreas se sigue confiando en la capacidad “transformadora” y de “europeización” de la adhesión y la asociación en Turquía, los Balcanes occidentales o el Este de Europa, aunque de manera más prudente que en el pasado, y sin demasiadas precisiones respecto a Rusia. En el Mediterráneo emerge con más claridad el riesgo de inestabilidad y el vínculo interno-externo que liga esta región con la seguridad europea. Menos atención se presta a África, más allá de un enfoque desarrollista de medio y largo plazo; al espacio Atlántico, en el que se inserta a Latinoamérica junto a Estados Unidos, con un llamado genérico a profundizar las relaciones en curso a través de la Alianza Atlántica y el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), entonces aún en marcha; y a Asia, en donde más allá de su peso económico se identifica un potencial de conflicto que debiera ser resuelto en el marco de las reglas multilaterales.

Este documento es también un ejercicio de autoevaluación de la UE y sus políticas, capacidades e instrumentos, respecto a las que identificó cinco desafíos principales:

a) Falta de clara dirección política: en la PESC, basada en “asociaciones estratégicas” con otras potencias, que habrían perdido “dinamismo y relevancia”; en una PCSD con un nivel de ambición y unas capacidades que no se adecuan a la creciente “degradación del entorno estratégico”; y en unas políticas de comercio y de ayuda al desarrollo en manos de las respectivas direcciones generales de la Comisión, y sujetas a sus propios mandatos sectoriales, que a menudo estarían al margen o incluso en contradicción los objetivos más amplios de la acción exterior de la UE.

b) Falta de flexibilidad en el uso de los fondos y los instrumentos. Como ejemplo se menciona de nuevo la ayuda al desarrollo, que no puede reorientar los fondos de acuerdo a prioridades de seguridad o de política exterior debido a su rígida lógica de programación y gestión “desarrollista” y de lucha contra la pobreza.

c) Escasa influencia (*leverage*): el papel de la UE en el comercio —al ser el principal socio comercial para más de 80 países—, y la ayuda al desarrollo —la suma de los aportes de las instituciones comunes y de los Estados miembros hace de la UE el primer donante mundial— otorgarían un “poder significativo” a la UE. Sin embargo, su autonomía respecto a la actuación diplomática y su sujeción a sus propias lógicas y mandatos reducen o dañan la capacidad de influencia de la Unión

d) Falta de coordinación, que supone que la UE no hable con una sola voz, ni que sus distintas voces hablen al unísono: sí en comercio o cambio climático, no en energía, y sólo parcialmente donde hay fragmentación de instrumentos financieros, en las instituciones, y con los Estados miembros, como ocurre en la ayuda al desarrollo, donde apenas empiezan a operar los mecanismos de programación conjunta.

e) Debilidad o carencia de capacidades comunes ante la renuencia de los Estados miembros, que o no se han utilizado —caso de los grupos de combate (*battlegroups*)²

2 Unidades multinacionales terrestres de Estados miembros, abiertas a la participación de países candidatos a la adhesión y de la vecindad, de

previstos en la PCSD y otras disposiciones del Tratado en el ámbito de la defensa—, o no se han desarrollado, en ámbitos con dimensiones internas y externas, como la cooperación en inteligencia, logística, o el control de las fronteras exteriores.

Todo lo anterior también expresa pugnas interburocráticas entre, por un lado, el SEAE y la Alta Representante, encargada de la dirección de la política exterior y de seguridad en su conjunto. Y, por otro lado, los servicios de la Comisión, reacios a perder el control en ámbitos en los que tienen atribuidas competencias sectoriales, como la ayuda al desarrollo —esta última es el mayor rubro presupuestario en el capítulo de acciones exteriores— o la política comercial común, donde ésta cuenta con competencias exclusivas (Novotna 2018: 180). Según el SEAE, ante los desafíos externos “necesitamos una estrategia global común, integral y consistente” (Servicio Europeo de Acción Exterior 2015: 21). Pero esa afirmación debe verse, al menos en parte, en clave interna: como un ejercicio de afirmación del SEAE y de la nueva Alta Representante frente al Consejo y los “feudos” sectoriales en la Comisión, y de la propia UE ante los Estados miembros en ámbitos como la política exterior y la defensa, de construcción eminentemente intergubernamental, y dónde éstos aún retienen su capacidad soberana.

La Estrategia Global de 2016: giro pragmático, resiliencia y órdenes regionales

Búsqueda de legitimidad deliberativa: la segunda fase de elaboración de la EGS

La segunda fase de la elaboración de la Estrategia comportó un amplio proceso consultivo y de deliberación de casi diez meses, orientado a comprometer a las instituciones y Estados miembros y generar

composición variable. Equivalen a un batallón más unidades de apoyo (1.500 a 2.500 efectivos). Creados en 2007 para las misiones de la PCSD, los 18 grupos de combate existentes hasta 2017, aunque operativos, nunca han sido desplegados.

la adecuada apropiación (*ownership*) de la futura EGS, en contraste con la Estrategia de 2003, elaborada por un reducido grupo de asesores del Alto Representante. Como destaca Novotná (2017:180), el proceso ha sido tan importante como el resultado. Más que por sus contribuciones substantivas, este proceso participativo respondía a necesidades de inclusión, apropiación y legitimación deliberativa de la EGS. De las 6 a 8 conferencias inicialmente previstas se pasó a más de 50 eventos: al menos uno con cada Estado miembro, más otras conferencias de ámbito regional y temático con participación de países socios, universidades, *think-tanks* y organismos internacionales (Tocci 2016: 467)³. Por último, para evitar los obstáculos propios de una negociación diplomática, se implicó a los Estados miembros a través de puntos nacionales de contacto, en vez de someter el borrador al Comité de Representantes Permanentes y el Comité Político y de Seguridad.

Al igual que en el seno del Consejo, tres cuestiones se revelaron particularmente difíciles y divisivas en ese proceso consultivo: Rusia, defensa, y migraciones. Respecto a Rusia, el menor alcance de la EGS se explica por la necesidad de preservar la unidad de la UE a partir de un mínimo común denominador. En materia de defensa, se trataba de preservar la “masa crítica” a favor de “más Europa”, frente a un *establishment* de defensa receloso de que la “D” se diluyera en una estrategia más amplia, y las tradicionales posiciones atlantistas y/o celosas de la soberanía defensiva. En migración, como expresión de las tensiones generadas por la crisis de los refugiados sirios, es donde los desacuerdos fueron “más viscerales”, con varios países del grupo de Visegrado en posiciones soberanistas, contrarios a cualquier atisbo de “europeización” de esta cuestión, y los proponentes de un enfoque más integral, reacios a aceptar un enfoque limitado al control fronterizo (Tocci 2016: 468-469). En el proceso se cruzó la campaña del *Brexit*, en la que los euroescépticos llegaron a presentar la EGS como un “plan secreto” de Bruselas para crear un “ejército europeo” y minar aún más la soberanía británica. Para evitar filtraciones

y el uso electoralista de la EGS, y el riesgo de vetos de una negociación diplomática al uso, se recurrió a consultas bilaterales restringidas, denominadas informalmente “confesionarios”. Finalmente, el dramático resultado del referéndum británico —y el riesgo de que las urgencias de una nueva “crisis existencial” la dejara definitivamente a un lado—, condujo a anticipar la presentación de la EGS para lanzar un mensaje de unidad interna (Tocci 2016, 470). Ello, a riesgo de que la salida del Reino Unido, como se señala más adelante, condicionara seriamente el alcance y viabilidad de la Estrategia en ámbitos como la defensa y el conjunto de la PCSD.

“Pragmatismo basado en principios”: intereses y valores en la EGS

Tres son los elementos que vertebran las EGS: primero, la definición de intereses y valores compartidos de la UE ante el mundo; segundo, las prioridades (cinco) de la acción exterior de la Unión; y tercero, la mirada hacia la propia UE y sus capacidades e instrumentos de actuación. En relación al primero de estos elementos, se formula en los siguientes términos:

Pragmatismo basado en principios (principled pragmatism en el original en inglés): se hace frente al tradicional dilema de política exterior entre intereses y valores asumiendo que ambos pueden conciliarse: se reafirman los principios y valores contemplados en el Tratado de Lisboa —no puede ser de otra manera—, como la democracia y los derechos humanos, un orden multilateral basado en normas, y un sistema económico mundial abierto y “justo”. Empero, hay un visible giro hacia el pragmatismo, que supone un evaluación más cautelosa y circunspecta de la capacidad “transformadora” de la acción exterior de la UE, y pone el acento en la “resiliencia” de su entorno. “Nos guiaremos por principios claros, derivados tanto de una evaluación realista del entorno estratégico como de una aspiración idealista a promover un mundo mejor (...) Un pragmatismo basado en principios orientará nuestra acción exterior en los próximos años” (Unión Europea 2016: 11).

³ El que suscribe participó en la conferencia regional sobre América Latina, celebrada en Roma en enero de 2016, co-organizada con el Gobierno italiano, el Instituto Italo Latinoamericano (IILA), y el Istituto Affari Internazionali (IAI).

El imperativo de actuar como Unión a favor de la paz y la seguridad: la UE se encuentra en una crisis existencial en todas sus dimensiones y su permanencia no puede darse por sentada. Sin embargo, la UE tiene un potencial sin parangón, con una población de 500 millones, altos niveles de vida, un gran potencial económico, y un fuerte respaldo social y político. Ante un entorno incierto y amenazante, “una UE fuerte es más necesaria que nunca” para la paz y la seguridad de su ciudadanía y del mundo. “En tiempos difíciles, una Unión fuerte es aquella que piensa de manera estratégica, la que comparte una visión y actúa conjuntamente” (Unión Europea 2016: 6). De ahí la necesidad de una Estrategia verdaderamente global, en el doble sentido del término: por su alcance geográfico, y por abarcar el conjunto de la acción exterior y sus instrumentos, “duros” o “blandos”, el eje interno-externo, y la acción como Unión y de los Estados miembros.

La búsqueda de autonomía estratégica es uno de los ejes de la EGS. Aunque matizada por el vínculo transatlántico y la relación con la Alianza Atlántica, una UE “fuerte” supone rechazar una política de subordinación o *bandwagoning* respecto a Estados Unidos, y tener mayor capacidad propia. Pero ello no supone apostar por un juego de equilibrio de poder: la UE se compromete a sostener un orden multilateral basado en normas, y respaldado por órdenes regionales fuertes, como la propia UE. Como señala la propia Alta Representante en el prefacio de la EGS, “no es momento de policías globales ni de guerreros solitarios” (Unión Europea 2016: 3).

Las prioridades de la acción exterior de la UE

La EGS define con claridad las cinco prioridades de la acción exterior de la UE. Estas son: la seguridad de la Unión; la resiliencia de los Estados y las sociedades de la vecindad — una cuestión que por su novedad y relevancia se trata en un apartado posterior—; la gestión integrada de los conflictos; el apoyo a órdenes regionales, también objeto de una sección específica; y la reforma de la gobernanza mundial para que responda a los retos del Siglo XXI. En conjunto, como se argumentará, estas prioridades indicarían que pese al pretendido

carácter “global” de la EGS, y abarcar el conjunto de la política exterior de la Unión, el documento está presidido por preocupaciones de seguridad y un claro enfoque hacia la vecindad de la propia UE.

a) La seguridad de la Unión se configura como la primera de las prioridades de la EGS, ante una “nueva e imperiosa” gama de amenazas sobre el territorio y la población de la UE. Garantizarla requiere “ambición” y autonomía estratégica, y en particular, asumir mayores responsabilidades en seguridad y defensa, en el marco de la Alianza Atlántica, pero de forma autónoma, buscando mayor cooperación y sinergias en el gasto de defensa. La seguridad se concibe en un eje que integra la dimensión interna y externa, y por ello se dedica especial atención a la ciberseguridad, a la seguridad energética y en particular a la lucha contra el terrorismo, que supone mayor cooperación policial y de inteligencia, prevenir la radicalización, y con países terceros, mayor cooperación antiterrorista, pero respetuosa con los derechos humanos.

b) Un enfoque integrado de los conflictos: la EGS reconoce la multidimensionalidad de los conflictos y sus causas, lo que exige un enfoque *whole of the EU*, con uso coherente de todos los instrumentos y políticas, la cooperación con otros, y una actuación en todas las fases del conflicto: la prevención, la respuesta a las crisis, y la estabilización y reconstrucción, evitando su reaparición.

c) Órdenes regionales: la UE apoyará “formas voluntarias de gobernanza regional” en todo el mundo. Constatando que en diferentes regiones hay diferentes configuraciones de poder, y que el concepto de “región” es variable, definirá objetivos específicos para cada una de ellas.

d) Gobernanza global para el siglo XXI: en un mundo de potencias emergentes y transición de poder, la resistencia al cambio puede suponer la erosión de las organizaciones internacionales y alentar la creación de otras, que fragmenten el sistema multilateral, en perjuicio de la UE. Por ello, la EGS compromete a la Unión a su reforma. La UE también actuará como implementador de la Agenda 2030 y otros acuerdos globales; promoverá un sistema

comercial abierto y sujeto a reglas, compatible con la OMC; y normas internacionales en ámbitos nuevos y carentes de regulación adecuada, como la ciberseguridad, la biotecnología o la inteligencia artificial.

La resiliencia de Estados y sociedades de la vecindad europea (Mediterráneo y Europa Oriental)

Esta prioridad fija el foco geográfico de la EGS, y a la vez, aporta una de sus principales innovaciones y claves: el concepto de “resiliencia”, mencionado 33 veces en las 41 páginas de la EGS, que ésta define como “la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, soportando los desastres, y recuperarse de crisis internas y externas” (Unión Europea 2016: 18). Un Estado resiliente es, de nuevo según la EGS, un Estado seguro, como condición previa a la prosperidad y la democracia, y la debilidad o ausencia de ambas actúa a la inversa. Es en este ámbito donde se sitúa la actuación de la UE a favor de la democracia y los derechos humanos en su vecindad, al asumir que la democracia y el desarrollo sostenible promueven Estados y sociedades resilientes. Según la Estrategia, invertir en resiliencia favorece los intereses de la Unión. Para ello, ha de utilizarse la política de ampliación, manteniendo una condicionalidad exigente para promover reformas, y la política de vecindad, como vehículo del “poder transformador” de la UE en su entorno.

La UE no es el único actor en asumir la resiliencia como concepto y objetivo de política, ni la EGS el primer documento que lo adopta. La construcción de resiliencia es también el eje de la nueva Política Europea de Vecindad. También aparece en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, adoptada en 2015 bajo la Presidencia de Obama. Es un concepto clave en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, y con una conceptualización diferente, de la estrategia global de ONG como Oxfam. Como señala Juncos (2017: 2), ello es expresión de un “giro pragmático” en las ciencias sociales y en los enfoques sobre la gobernanza global, a partir de una visión “de abajo-arriba” que pone el énfasis en los actores, prácticas e instituciones locales, más que en los actores externos y la visión dominante de la “paz liberal”. Si bien

permite aprehender mejor la complejidad e incertidumbre asociadas a las crisis y sus causas, y da más espacio a los actores locales, como protagonistas de su propio desarrollo y seguridad, también desresponsabiliza a los actores externos, a menudo corresponsables de los problemas que enfrentan esos Estados y sociedades (Wagner & Anholt 2016).

Ese giro se observa con mucha claridad en dos documentos específicos sobre resiliencia elaborados por la UE. En 2012 se adoptó una comunicación de la Comisión, seguida de un Plan de Acción para el periodo 2013-2020, con un marcado enfoque de desarrollo centrado, sobre todo, en la seguridad alimentaria como eje estratégico (Comisión Europea 2012). Siguiendo la estela de la EGS, una nueva comunicación conjunta de la Comisión y la Alta Representante adoptada en 2017 reclama un enfoque más estratégico, multidimensional y político de la resiliencia. Más allá de la política de desarrollo este objetivo habrá de estar presente, como elemento transversal, en el conjunto de la acción exterior y de seguridad, y en particular, en el control y gestión de las migraciones, una cuestión que habrá de presidir el conjunto de las relaciones de la UE con países terceros. Se reclaman también nuevos instrumentos financieros, más flexibles, específicamente adaptados para objetivos de resiliencia en situaciones de crisis, dado que los vigentes en cooperación al desarrollo, subordinados a metas más específicas en ese ámbito, no responderían bien a este nuevo enfoque (Alta Representante 2017, Consejo de la Unión Europea 2017).

La resiliencia es, por tanto, un objetivo clave para sostener una política migratoria más eficaz: “En nuestra labor en materia de resiliencia, centraremos nuestras capacidades y atención en los países de origen y tránsito de migrantes y refugiados” (Unión Europea 2016: 21-22). La UE, de hecho, ya está actuando en esos países con un nuevo “marco de asociación” que trata de integrar, bajo objetivos de control y gestión migratoria, tanto el diálogo político como el conjunto de los instrumentos de la acción exterior de la Unión y los Estados miembros, de forma integrada y coherente, con enfoques “a la medida” de cada país (Comisión Europea 2016). Esto incluye comercio, ayuda al desarrollo, movilidad y cooperación en ciencia y tecnología, que se conciben como “incentivos” para lograr la cooperación de

los países socios en el control de los flujos de salida y tránsito, y para lograr la aceptación e implementación de acuerdos de repatriación forzosa de emigrantes en situación irregular. Es significativo que se opte por hablar de “incentivos”, evitando cuidadosamente hablar de condicionalidad, aunque la UE no descarta suprimir el apoyo europeo ante la falta de respuesta a esos “incentivos”.

Es importante subrayar que ni la Estrategia de 2003 ni la EGS 2016 describen la migración como “amenaza” o “riesgo” para la seguridad de la UE, pero es una de las cuestiones que se mencionan con más frecuencia y, con el telón de fondo de la crisis migratoria de 2015-16, fue una de las más controvertidas en su proceso de elaboración. Pero, sin embargo, en su dimensión tanto interna como externa se sitúa claramente en el ámbito de la PESC. Como argumentan Ceccorulli y Lucarelli (2017), en la EGS están presentes, de manera simultánea, varias narrativas referidas a la migración: por mencionar las más importantes, la económica-societal, referida a las necesidades del mercado de trabajo y el sostenimiento de las políticas del Estado de bienestar; la normativa-cosmopolita, referida al imperativo de los valores y los derechos humanos; la referida a la resiliencia, sobre las causas profundas, con un enfoque más desarrollista; la de seguridad, que tiene carácter dual, pues alude tanto a la seguridad de los migrantes y a los imperativos humanitarios y de lucha contra la trata de personas que ello comporta, y la que define a la propia UE como objeto de seguridad, que impone el control de fronteras, el control en origen, y la atención al eje interno-externo de la seguridad de la Unión. Cada una de ellas comporta dilemas políticos y normativos que afectan tanto a los valores y la identidad de la UE, como a la eficacia de sus políticas. Aunque todas esas narrativas están presentes, puede afirmarse que la lectura que la EGS hace de la migración es eminentemente securitaria. No es el único caso. El más desarrollista Consenso Europeo de Desarrollo, con el que la UE ha de adaptar su política al cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, también refleja estos dilemas: para que este documento pudiera ser finalmente aprobado en el Consejo de la UE del 19 de mayo de 2017 (Consejo de la Unión Europea 2017a) se introdujeron algunas modificaciones de última hora que endurecían su redactado original ante la amenaza de veto del gobierno húngaro, que lo consideraba poco exigente en materia de migración. En

particular, se reafirmó lo establecido en el artículo 79.5 del TFUE sobre el derecho de cada Estado miembro a determinar el volumen de admisión de nacionales de terceros Estados en búsqueda de trabajo; y se vinculó de manera más directa la ayuda europea al retorno forzoso de inmigrantes en situación irregular y a la firma de acuerdos de readmisión con países terceros, contempladas en el Nuevo Marco de Asociación con Países Terceros en materia de migración de junio de 2016, ya mencionado, el Plan de Acción de La Valetta, y otras políticas de la UE para la “externalización” del control migratorio (Spike 2017; Gobierno de Hungría 2017; Europa Press 2017).

El Parlamento Europeo (2016), en su informe sobre el Consenso de Desarrollo, ha cuestionado de manera expresa la tendencia creciente a subordinar la cooperación al desarrollo a objetivos de política exterior, sin que ello signifique mantener una visión restrictiva de la política de desarrollo, centrada en la lucha contra la pobreza y en los países más pobres. Esta cámara ha señalado el riesgo, en particular, de “securitizar” la ayuda, utilizando los instrumentos de cooperación para financiar el control migratorio y facilitar la readmisión forzosa, incluyendo países que tienen prácticas cuestionables en materia de derechos humanos, impunidad y corrupción. Al apoyar a sus gobiernos, puede que se consigan objetivos de política exterior o de seguridad de corto plazo en cuanto a control migratorio, readmisión forzosa, o lucha contra el terrorismo y el extremismo religioso, pero se alimentan las causas profundas que explican esos flujos, y la actuación de la UE termina teniendo un papel contrario al que establece tanto el Consenso Europeo como la EGS 2030, de cara a promover la democracia el buen gobierno, y sociedades pacíficas, inclusivas y por lo tanto resilientes.

El viraje hacia la resiliencia que preside la EGS y otros documentos clave de la acción exterior de la UE, como el mencionado Consenso Europeo de Desarrollo, serían una clara expresión del *principled pragmatism* de la EGS. Pero para una UE que se autodefine como “actor normativo” ese viraje es intrínsecamente problemático y no puede sortear los inevitables dilemas entre intereses y valores que plantea la relación de la UE con sus vecinos: en particular, al situarse en el cruce entre los principios universales de

democracia y derechos humanos y las prácticas e instituciones socialmente arraigadas que los cuestionan; y entre la “diplomacia transformadora” incorporada a las políticas de ampliación y de vecindad, y sus imperativos de estabilidad —un término que la política de vecindad sí emplea, pero que la EGS evita cuidadosamente—, más propios de una *realpolitik* que justifica el apoyo a regímenes autoritarios y a violaciones de los derechos humanos a cambio de seguridad. “Resiliencia”, como señalan Biscop (2016a) y Wagner & Anholt (2016), pretende establecer un término medio entre el idealismo universalista o cosmopolita que ha caracterizado a la UE, y el realismo descarnado, redefiniendo el discurso legitimador y los objetivos, alcance y ambición de su intervención en el exterior. La UE ha establecido expresamente que el concepto de resiliencia alude a la transformación y no al mantenimiento del statu quo, y se vincula expresamente a la promoción de la democracia y el desarrollo, pero es un marco de política más ambiguo y menos transformador que “democratización”, considerada aquí como “fuente” de resiliencia, o que el enfoque de derechos que asume, por ejemplo, el Consenso Europeo sobre Desarrollo. Puede argüirse que este concepto es menos arriesgado políticamente que los antes citados, en una etapa de visible erosión de la posición normativa de la UE y de “fatiga intervencionista” y de visiones más auto-críticas y circunspectas, en la propia Europa y en Occidente, respecto a los límites de la democratización desde el exterior (Leonard 2017).

Órdenes regionales más allá de la vecindad: entre la indiferencia y la lejanía

la EGS, como se indicó, reafirma la relevancia del regionalismo y la integración regional —una de las señas de identidad de la UE— y del inter-regionalismo como instrumento para la gobernanza global, y establece objetivos diferenciados en cada caso. En primer lugar, se reivindica un “orden de seguridad europeo” basado en el derecho internacional —en directa alusión al quebrantamiento de fronteras en Crimea y la guerra en Ucrania—, reconociendo que la relación con Rusia es un “desafío estratégico clave” que hará de afrontarse con una política de vinculación (*engagement*) selectivo. Al norte,

también se plantean objetivos específicos para la región ártica.

En el Mediterráneo, Oriente Próximo y África —como se ha indicado, prioridad explícita a través de un enfoque de resiliencia— se prevé un escenario de turbulencia por décadas. La UE combinará de manera flexible enfoques regionales, bilaterales y a través de organizaciones internacionales. La UE mantendrá su compromiso con la paz en Oriente Próximo, y seguirá invirtiendo en paz y desarrollo en África, y respecto a Turquía, insistirá en su “anclaje” en la democracia, siendo exigente con los criterios de adhesión.

En el ámbito atlántico, la EGS reivindica una relación “sólida” basada tanto en la OTAN como en acuerdos comerciales —TTIP con Estados Unidos, CETA con Canadá—, y establecer un “espacio atlántico más amplio” con América Latina y el Caribe. Este es uno de los ámbitos donde la EGS, que partía implícitamente de la presunción de una victoria electoral de Hillary Clinton, ha quedado desactualizada incluso antes de ser presentada formalmente.

En Asia, la EGS establece una conexión directa entre la prosperidad europea y la seguridad en Asia, si bien el enfoque es primordialmente económico, e incluye una agenda económica “defensiva” hacia China, en asuntos como política de competencia y propiedad intelectual, y la búsqueda de acuerdos de libre comercio con Japón, India o ASEAN.

Esta rápida revisión de las prioridades de la EGS en una vecindad inestable y conflictiva muestra una estrategia menos “global” que la evaluación estratégica de 2015. Puede inferirse que la UE, más consciente de sus limitaciones como actor global, delega en Estados Unidos los retos de seguridad más allá de su vecindad, y en particular en Asia. Esto podía tener cierta lógica con la estrategia Obama de *pivot* hacia Asia de 2012, y su previsible continuación si se producía una victoria de Hillary Clinton en las elecciones de ese país, como parecía asumir implícitamente la EGS. Pero el triunfo de Trump hace que en no pocos aspectos la EGS haya nacido desactualizada y con serias carencias: Estados Unidos no es el socio que se esperaba —el TTIP queda descartado, y el

compromiso de Estados Unidos con la OTAN está en cuestión—, y, en particular, es un factor más de incertidumbre y de riesgo de conflicto en Asia.

Pero quizás lo más relevante es la escasa ambición y perspectiva de la EGS para hacer frente a un proceso de cambio o transición de poder que encierra, a tenor de otros procesos de transición del pasado, grandes riesgos geopolíticos y de conflicto. Más allá de un poco imaginativo reajuste de las instituciones internacionales, no se plantea una estrategia de cara a las potencias emergentes, que en la EGS tienen aún menos espacio que en la valoración estratégica que la precedió, ya de por sí muy reducido. A China se le destina apenas un párrafo —y a la India aún menos— y son llamativos los silencios sobre los riesgos geopolíticos en el Mar de China o el Pacífico sudoriental, la visible ofensiva de China en América Latina o África, o la iniciativa de la “nueva ruta de la seda” o *Belt and Road Initiative* (BRI) cuya relevancia para la UE, tras la victoria de Trump y el abandono del TTIP, es aún mayor. La EGS parece ceder la gestión de esa compleja transición a los Estados miembros, sea en el plano bilateral o multilateral, o a Estados Unidos, en contradicción con su propia argumentación sobre los imperativos de la autonomía estratégica, la unidad y la actuación común.

Con su claro enfoque hacia la vecindad, la EGS confirma la posición periférica de otras regiones y países. Es el caso, por ejemplo, de América Latina y el Caribe. La región, es situada en un marco geopolítico atlántico, junto a Estados Unidos, sin más elemento justificativo que los valores compartidos, que según la Estrategia harían de los países latinoamericanos y caribeños unos “socios privilegiados” para abordar desafíos globales. Pero con el triunfo de Trump, ubicar a América Latina y el Caribe en ese “triángulo atlántico” no parece viable o deseable, si es que lo era anteriormente, y deja a la UE sin estrategia para esta región, y aún más urgida de esa “autonomía estratégica” a la que la EGS también aspira.

En América Latina, dado que existen distintos agrupamientos regionales, pero no hay “unidad de propósito”, la UE combinará enfoques regionales y bilaterales según los

casos. Se insiste en los intereses económicos europeos en la región —América Latina concentra más inversión europea que la que suman Rusia, China y la India, y sin embargo su cuota de mercado no deja de descender frente al ascenso de China y otros proveedores—, pero los logros de la región —ausencia de amenazas para la UE, ascenso económico al grupo de renta media-alta— sirven implícitamente de argumento para la visible desatención con la que se trata a esta región, e incluso a los actores clave de la misma: como indicador significativo, la EGS no menciona ni una sola vez a Brasil o México.

En una clara manifestación de continuismo, no hay novedades en unas relaciones con América Latina y el Caribe que han estado caracterizadas por la inercia y la falta de un horizonte estratégico (Sanahuja 2015). La EGS pretende “revivir” y “ampliar” la cooperación atlántica a través de los elementos ya conocidos: la firma de los Acuerdos de Asociación pendientes como el tantas veces postergado Acuerdo UE-Mercosur, y la profundización de las relaciones con CELAC y otros agrupamientos regionales “en función de sus ventajas competitivas”. La EGS sugiere ámbitos novedosos y avanzados de cooperación, pero ello se enfrenta a varios obstáculos: si se adopta una visión desarrollista tradicional de la cooperación al desarrollo, América Latina debe ser “graduada” como receptora de asistencia; si se asume la visión “securitizada” de la cooperación que permea la EGS, la prioridad es, de nuevo, la vecindad y tampoco se justificaría mantener la asistencia a América Latina. Y ni la EGS ni el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, aprobado en junio de 2017, define las modalidades e instrumentos que debieran definir esas formas innovadoras de cooperación con la región.

Paradójicamente, si hay opciones de revitalizar esa relación birregional, es fuera del guion trazado por la EGS, ya superado por los acontecimientos: el triunfo electoral de Trump —con el que Estados Unidos se aleja de esa supuesta “comunidad de valores”— podría contribuir a reactivar las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, como actores comprometidos con un sistema internacional abierto y sometido a normas.

Una UE fuerte y unida: la dimensión interna de la EGS

Credibilidad, capacidad, y unidad son los términos que resumen el planteamiento de la EGS respecto a su dimensión interna. Como se indicó, en un periodo de fuertes tensiones nacionalistas y de crisis existencial de la UE, el principal mensaje de la EGS es la relevancia de la Unión y de la actuación común. Pero ello tiene dimensiones más concretas: la Estrategia aboga explícitamente por una actuación “más integrada”, entre la dimensión externa e interna de la seguridad, y esta última alude al espacio de libertad, seguridad y justicia, fuera del alcance decisorio de la PESC y la PCSD. Tiene también una faceta institucional: se aboga por situar a la Alta Representante y el SEAE “en el centro”, asegurando mayor coordinación y coherencia de la acción exterior y un enfoque *whole of the EU*. Más que para los habitualmente dísculos Estados miembros, el planteamiento se dirige a las “baronías” que en la Comisión cuentan con un mandato específico, y separado de la política exterior y de seguridad, pero forman parte de la acción exterior de la UE, en particular comercio y desarrollo.

En segundo lugar, para ser creíble como actor global, según la EGS, no basta con el “poder simbólico” de la UE. Es necesario aumentar el gasto de defensa y mejorar el planeamiento común del mismo, para dotarse de más y mejores medios militares —terrestres, aéreos y navales, incluyendo los de proyección estratégica—, mejorar las capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento —con acceso autónomo a satélites—, cumplir los compromisos sobre gasto en I+D de defensa, y promover una industria de defensa autónoma y sostenible.

En cuanto a capacidad de respuesta, la EGS demanda cambios en las tres “D” de la acción exterior: en la diplomacia, la defensa, y la política de desarrollo. En diplomacia, con una actuación más coordinada y un refuerzo de la dirección política de la Alta Representante y el SEAE; en defensa, además de lo indicado *supra*, en el despliegue e interoperabilidad de los grupos de combate, y en las capacidades civiles para las misiones de la PCSD. En política de desarrollo, como se indicó anteriormente,

con instrumentos financieros más flexibles que permitan movilizar recursos para afrontar necesidades inmediatas —de gestión de crisis, de estabilización, de control migratorio...—, sin estar sometidos a los rígidos requerimientos de programación y criterios técnicos propios de la ayuda al desarrollo⁴.

En lo referido a defensa, todo ello habría de desarrollarse con una sub-estrategia específica de seguridad y defensa, que se presentó en noviembre (Consejo de la Unión Europea 2016b y 2016c). Este es, sin embargo, el ámbito en el que más incide la salida del Reino Unido. Puede alegarse que, sin la contribución británica en cuanto a capacidades industriales, defensivas y de inteligencia, el objetivo de “autonomía estratégica” de la EGS es más difícil, y que la arquitectura europea de seguridad se torna aún más compleja (Biscop 2016b). Pero, por otro lado, el *Brexit* ayudará a adoptar acuerdos en defensa que supongan “más Europa”, en no pocas ocasiones obstaculizados por el Reino Unido y su compromiso con Estados Unidos (Arteaga 2017). Y la cooperación en defensa post-*Brexit*, por otro lado, no excluye la participación del Reino Unido. En gran medida, la política de defensa había pivotado sobre el eje franco-británico, y la cuestión ahora es si podrá avanzar a partir del eje franco-alemán, como ha ocurrido en materia económica y social. Ello dependerá de la asunción de un rol más activo en esta materia por parte de Alemania, superando los obstáculos políticos e ideacionales que aún existen en esta materia. De manera inmediata, el impulso que se observa en la cooperación en defensa con el plan de implementación de noviembre de 2016, y las decisiones del Consejo de mayo y de noviembre de 2017, adoptando una cooperación estructurada y permanente (PESCO) en defensa, indican que ese eje ha empezado a actuar con rapidez y resolución, con un mayor sentido de unidad y un nuevo “nivel de ambición” en las áreas identificadas por la EGS: la protección de la UE y su ciudadanía, la respuesta las crisis y conflictos externos, y el reforzamiento de las capacidades, con una agenda más específica y

4 En parte, esto ya se está haciendo con los nuevos fondos fiduciarios creados para responder a la crisis de refugiados: en Turquía, en África o en Libia. Pero esta práctica es cuestionada por los defensores de la ayuda al desarrollo, ya que supone un desvío de fondos para respaldar la política exterior y de seguridad.

concreta (Novotná 2017).

Reflexiones finales: la EGS y la provisión de seguridad como nueva narrativa legitimadora para la UE

Se puede concluir que la EGS debe entenderse como un giro pragmático de la política exterior de la UE, más condicionada por imperativos geopolíticos, y con más influencia de actores cuya visión se define en términos de la clásica *realpolitik*. Con la EGS, se debilita notablemente el discurso universalista y transformativo de promoción de los derechos humanos y la democracia, muy marcado en la política de vecindad (Pomorska y Noutcheva 2017). Ese discurso se habría caracterizado en el pasado por un celo misionero no exento de arrogancia y paternalismo, y por intervenciones poco o mal informadas respecto a las condiciones locales, como puso de manifiesto el naufragio de la política mediterránea de la UE. Pero no está claro si el nuevo énfasis en la resiliencia, en tanto expresión de ese pragmatismo y de un silencioso abandono de la visión cosmopolita de la anterior estrategia, puede ser una alternativa adecuada a la hora de conciliar intereses y valores. De hecho, este giro puede suponer costes elevados en cuanto a la identidad y la posición normativa de la UE, y por lo tanto, su legitimidad, influencia y poder como actor “civil” de las relaciones internacionales. Invocar un “pragmatismo basado en principios” puede ser una hábil coartada discursiva sobre el papel, pero no evitará que en la ejecución de la política exterior se plantee ese dilema. Si las respuestas se inclinan hacia el pragmatismo o los cálculos de poder de corto plazo, el capital simbólico y de legitimidad de la UE —que es un activo clave en el poder y la influencia de una UE aún más civil que militar— sufrirá daños cuantiosos. Si Europa es más pragmática y realista, tal vez sea menos Europa, u otra Europa muy distinta a la que según los Tratados pretende ser.

Más que un documento de *policy*, referido a medios y metas, la EGS puede interpretarse, como un ejercicio de poder discursivo —o “poder productivo”, en los términos de Barnett y Duvall (2005)—, en el que la UE trata de redefinir su identidad y legitimidad, y generar agencia mediante una suerte de narrativa

identitaria y de auto-legitimación en la que se da a sí misma un papel clave respecto a los Estados miembros y la ciudadanía en tiempos de crisis existencial, de fuertes tendencias centrífugas, y de constricciones derivadas de su propia construcción institucional. La EGS intentaría mostrar a una UE más convencida y convincente de su propia existencia y relevancia para proporcionar gobernanza y seguridad al mundo, y a sí misma. Pero al tiempo, expresa sus dudas y su incertidumbre: en su título, el documento opta por la expresión “una Europa fuerte” antes que “una Europa segura”, como titulaba la estrategia anterior.

Como señala Mälksoo (2016) a partir de una detallada exégesis de las Estrategias de 2003 y de 2016, con la EGS la UE reescribe su “autobiografía” e intenta conjurar la incertidumbre y hacer inteligible el mundo, pero con ello también expresa sus miedos e inquietudes: la ansiedad de permanecer unidos, de mantener la condición de actor, de seguir siendo relevante, de estatus y reconocimiento como interlocutor por otras potencias, y de ser fiel a su última razón de ser: asegurar la paz en Europa como verdadera “comunidad de seguridad”, en un momento en el que ésta ya no puede darse por sentada.

Desde esta perspectiva, la EGS puede verse como nueva narrativa securitaria para la UE, que redefine o deja atrás la narrativa cosmopolita que la había caracterizado en el pasado y que permeaba la Estrategia de 2003 (Sanahuja 2013). Ello ocurre en un escenario de amplia desafección ciudadana ante la crisis social y la erosión de los derechos económicos y sociales, la creciente inseguridad laboral, la incertidumbre ante el cambio socio-económico y el temor, agitado por fuerzas de extrema derecha, ante el terrorismo o las migraciones, convertidas en amenaza identitaria, social y económica a través de un discurso netamente securitario y xenófobo. Ese escenario, y el ascenso de la extrema derecha que ha sabido aprovecharlo, ha llevado a tratar de relanzar el proyecto europeo ofreciendo a la ciudadanía “una Europa que protege” —según la expresión utilizada por el presidente de la Comisión Europea (Juncker 2016) o por otros líderes, como el presidente francés Emmanuel Macron— tanto de las amenazas a la seguridad, como del impacto de la globalización. Como ha señalado Mark Leonard, esa propuesta supondría dejar atrás la narrativa cosmopolita

y universalista de una UE con voluntad de transformar el mundo conforme a sus valores, a favor de una UE que asumiría una narrativa excepcionalista —“una fortaleza kantiana en un mundo hobbesiano” (Leonard 2017: 5)—, reservando para sí sus logros sociales y políticos, y dando prioridad a sus propios intereses y a la protección de su ciudadanía ante un mundo hostil y renuente a ser reformado.

La EGS, por todo lo anterior, sería parte de un proceso de transición más amplio, en el que las instituciones de la UE tratan de afirmar su identidad y su misma razón de ser frente a una ciudadanía y unos Estados miembros sometidos a presiones euroescépticas y nacionalistas desde la derecha y la extrema derecha de la respectiva arena política nacional. En ese proceso, se dejaría atrás una UE cuya legitimidad —en tanto legitimidad de resultado, clave para una UE con serias carencias de legitimidad de origen por su propia construcción institucional— procedía primordialmente de su capacidad de proporcionar bienestar a la ciudadanía y asegurar una “convergencia real” en cuanto a condiciones de vida. Frente a ello, se alzaría una nueva UE, que trataría de generar una nueva legitimidad de resultado como “proveedora ontológica” de seguridad.

Referencias bibliográficas

Alta Representante de la UE para política exterior y de seguridad (2017) *Joint Communication to the European Parliament and the Council. A strategic approach to resilience in the EU's external action*. Bruselas: Comisión Europea, JOIN(2017) 21 final, 7 de junio.

Arteaga, F. (2016) "¿La estrategia Global de la UE? ... déjala ahí", *Blog del Real Instituto Elcano*, 29 de junio [disponible en <http://www.blog.rielcano.org/la-estrategia-global-de-la-ue-dejela-ahi/>]

Arteaga, F. (2017) "European defence between the Global Strategy and its implementation", *Real Instituto Elcano Working Paper 4/2017*, 16 de febrero

Barbé E. (2014) "Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* nº 108, pp. 7-21

Barbé, E. (2016) "La Estrategia Global de la Unión Europea: el camino del medio", *Revista General de Derecho Europeo* vol. 40, octubre, pp 1-10

Barnett, M. y Duvall, R. (eds.) (2005) *Power in global governance*. Cambridge: Cambridge University Press

Biscop, S. (2016a) "The EU Global Strategy: realpolitik with European characteristics", *Security Policy Brief* nº 75, Egmont – The Royal Institute for International Relations, junio

Biscop, S. (2016b) "All or nothing? The EU Global Strategy and defense policy after the Brexit", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 431-445

Carta, C. y Morin, J. F. (eds.) (2014) *EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis: Making Sense of Diversity*. Farnham: Ashgate

Ceccorulli, M. y Lucarelli, S. (2017) "Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas", *The International Spectator* vol. 52, nº 3, pp. 83-102

Churrua, C. (2005) "Critizicing the European Security Strategy: the EU as a regional security provider", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* nº 10

Comisión Europea (2012) *The EU Approach to Resilience–learning from Food Security Crises*. Bruselas: COM(2012) 586 final, 3 de octubre

Comisión Europea (2016) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración*. Bruselas: COM(2016) 385 final, 7 de junio

Consejo de la Unión Europea (2008) *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, S407/08, 11 de diciembre

Consejo de la Unión Europea (2016a) *Conclusiones del Consejo relativas a la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Bruselas, 13202/16, 17 de octubre

Consejo de la Unión Europea (2016b) *Implementation Plan on Security and Defense*. Bruselas, 14392/16, 14 de noviembre

Consejo de la Unión Europea (2016c) *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*. Bruselas, 14149/16, 14 de noviembre

Consejo de la Unión Europea (2017) *A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action. Council Conclusions*. Bruselas, 14191/17, 13 de noviembre

Cox, R. W. (1981) "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, nº 2, pp. 126-155

Dennison, S.; Godement, F.; Gowan, R.; Levy, D.; Liik, K.; Shapiro, J. y Witney, N. (2015) "The road to European power", *ECFR Policy Brief*, julio

Europa Press (2017) "Los 28 aprueban nuevo marco para ayuda al desarrollo, que condiciona una parte a cooperación en repatriaciones". 19 de mayo. [disponible en <http://www.europapress.es/internacional/noticia-28-aprueban-nuevo-marco-ayuda-desarrollo-condiciona-parte-cooperacion-repatriaciones-20170519175248.html>]

Gobierno de Hungría (2017) "Hungary to veto pro-immigration EU development strategy", 11 de mayo. [disponible en: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/hungary-to-veto-pro-immigration-eu-development-strategy>]

Hebel, K. y Lenz, T. (2016) "The identity/policy nexus in European foreign Policy", *Journal of European Public Policy* vol. 23, nº 4, pp. 473-491

Howort, J. (2016) "EU Global Strategy in a changing world: Brussels' approach to the emerging powers", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 389-401

Juncker, J. C. (2016) *Towards a better Europe, a Europe that protects, empowers and defends. State of the Union speech*, Estrasburgo: Parlamento Europeo, 14 de noviembre

Juncos, A. (2017) "Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?" *European Security* vol. 16, nº 1, pp. 1-18

Kagan, R. (2003) *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid: Taurus

Katzenstein, P. (ed.) (1996) *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press

Leonard, M. (2017) "L'Europe qui protège. Conceiving the next European Union", *ECFR Essays*, agosto

Maalksö, M. (2016) "From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 374-388

Manners, I. y Murray, P. (2016) "The End of a Noble Narrative? European Integration Narratives after the Nobel Peace Prize", *Journal of Common Market Studies*, vol. 54, nº 1 pp.185-202

Martínez de Rituerto, R. (2012) "La UE subcontrata la elaboración de una estrategia Global", *El País*, 23 de julio

Mestres, L. (2014) "La europeización de las políticas exteriores nacionales", en Barbé, E. (ed.) *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, pp. 154-171

Missiroli, A. (ed.) (2015) *Towards an EU Global Strategy. Background, Process. References*. París: EU-ISS

Novotná, T. (2017) "The EU as a Global Actor: United We Stand, Divided We Fall", *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, nº S1, pp. 177-191

Parlamento Europeo (2017) *Informe sobre la revisión del Consenso Europeo de Desarrollo*. Ponente: Bogdan Brunon Wenta, Norbert Neuser. Comisión de Desarrollo (2016/2094(INI)), 1 de febrero, A8-0020/2017.

Pomorska, K. y Noutcheva, G. (2017) "Europe as a Regional Actor: Waning Influence in an Unstable and Authoritarian Neighbourhood", *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, issue supplement S1, pp. 165-176

Ruano, L. (2013) "The conceptual framework", en Ruano, L. (ed.) *The Europeanization and National Foreign policies towards Latin America*. Londres: Routledge, pp. 12-34

Sanahuja, J. A. (2012) "Las cuatro crisis de la Unión Europea", en Mesa, M. (Coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013*, Madrid, CEIPAZ, pp. 51-83

Sanahuja, J. A. (2013) "Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 101, abril, pp. 27-54

Sanahuja, J. A. (2015) *La UE y CELAC: revitalización de una relación estratégica*. Hamburgo: Fundación EU-LAC

Sanahuja, J. A. (2016) "La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera", en Mesa, M. (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario 2015-16*. Madrid: CEIPAZ, pp. 71-105

Sanahuja, J. A. (2017) "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en Mesa, M. (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*. Madrid: CEIPAZ, pp. 35-71

Servicio Europeo de Acción Exterior (2015) *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*. Bruselas: SEAE, mayo

Solana, J. (2005) *Inauguration of the Academic Year 2005-2006. College of Europe. Speech by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, S 342/05, 19 de octubre

Somers, M. R. (1994) "The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach", *Theory and Society*, vol. 23, nº 5, pp.605-49

Spike, Justin (2017) "Hungary's foreign minister vetoes EU development plan, because 'immigration is a bad thing'", *Budapest Beacon*, 10 de mayo

Techau, J. (2016) "La nueva Estrategia Global de la UE. ¿Útil o sinsentido?", *Política Exterior* nº 173, septiembre-octubre, pp. 32-35

Tocci, N. (2016) "The making of the EU Global Strategy", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 461-472

Unión Europea (2003) *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre

Unión Europea (2016) *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Bruselas: Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), junio⁹

Wagner, W. & Anholt, R. (2016) "Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 414-430

Wendt, A. (1992) "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", *International Organization*, vol. 46, nº 2, pp. 391-425

Últimos títulos publicados

WORKING PAPERS

WP09/17 Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Public debt and economic growth: Further evidence for the euro area.*

WP08/17 Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Nonfinancial debt and economic growth in euro-area countries.*

WP07/17 Hussain, Imran, y Sosvilla-Rivero, Simón: *Seeking price and macroeconomic stabilisation in the euro area: the role of house prices and stock prices*

WP06/17 Echevarria-Icazaa, Victor y Sosvilla-Rivero, Simón: *Systemic banks, capital composition and CoCo bonds issuance: The effects on bank risk.*

WP05/17 Álvarez, Ignacio; Uxó, Jorge y Febrero Eladio: *Internal devaluation in a wage-led economy. The case of Spain.*

WP04/17 Albis, Nadia y Álvarez Isabel.: *Estimating technological spillover effects in presence of knowledge heterogeneous foreign subsidiaries: Evidence from Colombia.*

WP03/17 Echevarria-Icazaa, Victor. y Sosvilla-Rivero, Simón: *Yields on sovereign debt, fragmentation and monetary policy transmission in the euro area: A GVAR approach.*

WP02/17 Morales-Zumaquero, Amalia.; Sosvilla-Rivero, Simón.: *Volatility spillovers between foreign-exchange and stock markets.*

WP01/17 Alonso, Miren.: *I open a bank account, you pay your mortgage, he/she gets a credit card, we buy health insurance, you invest safely, they... enjoy a bailout. A critical analysis of financial education in Spain.*

WP04/16 Fernández-Rodríguez Fernando y Sosvilla Rivero, Simón: *Volatility transmission between stock and exchange-rate markets: A connectedness analysis.*

WP03/16 García Sánchez, Antonio; Molero, José; Rama, Ruth: *Patterns of local R&D cooperation of foreign subsidiaries in an intermediate country: innovative and structural factors.*

WP02/16 Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Debt-growth linkages in EMU across countries and time horizon.*

WP01/16 Rodríguez, Carlos; Ramos, Javier: *El sistema español de Garantía Juvenil y Formación Profesional Dual en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo.*

Desempleo Juvenil en España. Vol 2. Ruiz-Gálvez Juzgado, María Eugenia; Rodríguez Crespo, Carlos.

Desempleo Juvenil en España. Vol 1. Ramos, Javier; Vicent Valverde, Lucía; Recuenco-Vegas, Luis: *Desempleo Juvenil en España.*

WP05/15 Pérez Pineda, Jorge Antonio; Alañón Pardo, Ángel: *Mediciones alternativas de la cooperación internacional para el desarrollo en el contexto de la agenda post 2015.*

WP04/15 Fernández-Rodríguez, Fernando; Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Volatility spillovers in EMU sovereign bond markets.*

WP03/15 Stupariu, Patricia; Ruiz, Juan Rafael; Vilariño, Angel: *Reformas regulatorias y crisis de los modelos VaR.*

WP02/15 Sosvilla, Simón; Ramos, María del Carmen: *De facto exchange-rate regimes in Central and Eastern European Countries*

WP01/15 Fernández, Fernando; Gómez, Marta; Sosvilla, Simón: *Financial stress transmission in EMU sovereign bond market volatility: A connectedness analysis.*

WP08/14 Albis, Nadia; Álvarez, Isabel: *Desempeño innovador de las subsidiarias de empresas multinacionales en la industria manufacturera de Colombia*

WP07/14	Pérez, Luis; Hernández, Julio; Berumen, Sergio: <i>La motivación extrínseca del profesorado universitario en Alemania y en España: un análisis empírico.</i>
WP06/14	Donoso, Vicente; Martín, Víctor; Minondo, Asier: <i>Exposure to Chinese imports and local labor market outcomes. An Analysis for Spanish provinces</i>
WP05/14	Donoso, Vicente; Martín, Víctor; Minondo, Asier: <i>Import competition from China and un employment. An analysis using Spanish workers' micro-data.</i>
WP04/14	Stupariu, Patricia; Vilariño, Ángel: <i>Retos y carencias de la regulación financiera internacional.</i>
WP03/14	García, Antonio; Molero, José; Rama, Ruth: <i>Foreign MNEs and domestic innovative capabilities: are there conditions for reverse spillovers in the spanish industry</i>
WP 02/14	Sosvilla Rivero, Simón; Ramos Herrera, María del Carmen: <i>On the forecast accuracy and consistency of exchange rate expectations: The Spanish PwC Survey</i>
WP01/14	Kropacheva, Anna; Molero, José: <i>Russian technological specialization in terms of world's innovation changes during 1994-2008. Comparison with countries of BRIC and European Innovation-driven economies.</i>
WP 07/13	Sanchís, Raúl G.: <i>Extended theory about the allocation of the time. Description and application to the increase in the retirement age policies.</i>
WP 06/13	Morales-Zumaquero, Amalia; Sosvilla-Rivero, Simón: <i>Real exchange rate volatility, financial crises and nominal exchange regimes.</i>
WP 05/13	Álvarez, Isabel; Labra, Romilio: <i>Identifying the role of natural resources in knowledge-based strategies of development.</i>
WP 04/13	Alonso Gallo, Nuria; Trillo del Pozo, David: <i>La respuesta de la regulación prudencial a la 29 crisis: Basilea II.</i>
WP 05/13	Sosvilla-Rivero, Simón; Ramos-Herrera, María del Carmen: <i>On the forecast and consistency of exchange rate expectations: The Spanish PwC Survey.</i>
WP 04/12	Sosvilla-Rivero, Simón; Morales-Zumaquero, Amalia: <i>Real exchange rate volatility, financial crises and nominal exchange regimes.</i>
WP 03/13	Revuelta, Julio; Alonso, Fernando: <i>Presencia de las multilatinas en Europa. Tipología y estrategia empresarial.</i>
WP 02/13	Nicolau Ibarra, Ignacio: <i>Evolución de la cooperación española en El Salvador.</i>
WP 01/13	Monedero, Juan Carlos; Jerez, Ariel; Ramos, Alfredo; Fernández, Jose Luis: <i>Participación ciudadana y Democracia. Una revisión de las mejores experiencias Iberoamericanas.</i>
WP 05/12	Sanchís, Raúl G.: <i>Trying to escape the Malaise State in the future. A macroeconomic design to hinder another Great Recession which risks the Welfare State.</i>
WP 04/12	Basave Kunhardt, J., <i>Flujos de IED mexicana hacia Europa y presencia de grandes multinacionales mexicanas en España. Evidencia empírica y reflexiones teóricas.</i>
WP 03/12	Luengo Escalonilla, F., Gracia Santos, M., Vicent Valverde, L., <i>Productividad y Posicionamiento Estructural en la industria de bienes de equipo española.</i>
WP 02/12	Alonso (dir.), José A.; Castillo, Alberto; García, Héctor; Ospina, Shirley; Aguirre, Pablo; Millán, Natalia; Santander, Guillermo: <i>Estimación de la ayuda española a la infancia: una propuesta metodológica.</i>
WP 01/12	Alonso (dir.), José A.; Aguirre, Pablo; Castillo, Alberto: <i>La cooperación al desarrollo y la infancia. Apuntes estratégicos para el caso de España.</i>
WP 09/11	Torrecillas, Celia; Fischer, Bruno B.: <i>Technological Attraction of FDI flows in Knowledge-</i>

Intensive Services: a Regional Innovation System Perspective for Spain.

- WP 08/11** Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Causality and contagion in peripheral emu public debt markets: a dynamic approach.*
- WP 07/11** Sosvilla-Rivero, Simón; Ramos-Herrera, María del Carmen: *The US Dollar-Euro exchange rate and US-EMU bond yield differentials: A Causality Analysis.*
- WP 06/11** Sosvilla-Rivero, Simón; Morales-Zumaquero, Amalia: *Volatility in EMU sovereign bond yields: Permanent and transitory components .*
- WP 05/11** Castellacci, Fulvio; Natera, José Miguel: *A new panel dataset for cross-country analyses of national systems, growth and development (CANa).*
- WP 04/11** Álvarez, Isabel; Marín, Raquel; Santos-Arteaga, Francisco J.: *FDI entry modes, development and technological spillovers.*
- WP 03/11** Luengo Escalonilla, Fernando: *Industria de bienes de equipo: Inserción comercial y cambio estructural.*
- WP 02/11** Álvarez Peralta, Ignacio; Luengo Escalonilla, Fernando: *Competitividad y costes laborales en la UE: más allá de las apariencias.*
- WP 01/11** Fischer, Bruno B; Molero, José: *Towards a Taxonomy of Firms Engaged in International R&D Cooperation Programs: The Case of Spain in Eureka.*
- WP 09/10** Éltető, Andrea: *Foreign direct investment in Central and East European Countries and Spain – a short overview.*
- WP 08/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *El impacto de la ayuda internacional en la calidad de las instituciones.*
- WP 07/10** Vázquez, Guillermo: *Convergencia real en Centroamérica: evidencia empírica para el período 1990-2005.*
- WP 06/10** P. Jože; Kostevc, Damijan, Črt; Rojec, Matija: *Does a foreign subsidiary's network status affect its innovation activity? Evidence from post-socialist economies.*
- WP 05/10** Garcimartín, Carlos; Rivas Luis; García Martínez, Pilar: *On the role of relative prices and capital flows in balance-of-payments constrained growth: the experiences of Portugal and Spain in the euro area.*
- WP 04/10** Álvarez, Ignacio; Luengo, Fernando: *Financiarización, empleo y salario en la UE: el impacto de las nuevas estrategias empresariales.*
- WP 03/10** Sass, Magdolna: *Foreign direct investments and relocations in business services – what are the locational factors? The case of Hungary.*
- WP 02/10** Santos-Arteaga, Francisco J.: *Bank Runs Without Sunspots.*
- WP 01/10** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *La sostenibilidad del déficit exterior de España.*
- WP 14/09** Dobado, Rafael; García, Héctor: *Neither so low nor so short! Wages and heights in eighteenth and early nineteenth centuries colonial Hispanic America.*
- WP 13/09** Alonso, José Antonio: *Colonisation, formal and informal institutions, and development.*
- WP 12/09** Álvarez, Francisco: *Opportunity cost of CO2 emission reductions: developing vs. developed economies.*
- WP 11/09** J. André, Francisco: *Los Biocombustibles. El Estado de la cuestión.*
- WP 10/09** Luengo, Fernando: *Las deslocalizaciones internacionales. Una visión desde la economía crítica.*
- WP 09/09** Dobado, Rafael; Guerrero, David: *The Integration of Western Hemisphere Grain Markets in the Eighteenth Century: Early Progress and Decline of Globalization.*

- WP 08/09** Álvarez, Isabel; Marín, Raquel; Maldonado, Georgina: *Internal and external factors of competitiveness in the middle-income countries.*
- WP 07/09** Minondo, Asier: *Especialización productiva y crecimiento en los países de renta media.*
- WP 06/09** Martín, Víctor; Donoso, Vicente: *Selección de mercados prioritarios para los Países de Renta Media.*
- WP 05/09** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento económico: estudios empíricos.*
- WP 04/09** Minondo, Asier; Requena, Francisco: *¿Qué explica las diferencias en el crecimiento de las exportaciones entre los países de renta media?*
- WP 03/09** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate.*
- WP 02/09** Granda, Inés; Fonfría, Antonio: *Technology and economic inequality effects on international trade.*
- WP 01/09** Molero, José; Portela, Javier y Álvarez Isabel: *Innovative MNEs' Subsidiaries in different domestic environments.*
- WP 08/08** Boege, Volker; Brown, Anne; Clements, Kevin y Nolan Anna: *¿Qué es lo "fallido"? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes políticos híbridos y los Estados emergentes.*
- WP 07/08** Medialdea García, Bibiana; Álvarez Peralta, Nacho: *Liberalización financiera internacional, inversores institucionales y gobierno corporativo de la empresa.*
- WP 06/08** Álvarez, Isabel; Marín, Raquel: *FDI and world heterogeneities: The role of absorptive capacities.*
- WP 05/08** Molero, José; García, Antonio: *Factors affecting innovation revisited.*
- WP 04/08** Tezanos Vázquez, Sergio: *The Spanish pattern of aid giving.*
- WP 03/08** Fernández, Esther; Pérez, Rafaela; Ruiz, Jesús: *Double Dividend in an Endogenous Growth Model with Pollution and Abatement.*
- WP 02/08** Álvarez, Francisco; Camiña, Ester: *Moral hazard and tradeable pollution emission permits.*
- WP 01/08** Cerdá Tena, Emilio; Quiroga Gómez, Sonia: *Cost-loss decision models with risk aversion.*
- WP 05/07** Palazuelos, Enrique; García, Clara: *La transición energética en China.*
- WP 04/07** Palazuelos, Enrique: *Dinámica macroeconómica de Estados Unidos: ¿Transición entre dos recesiones?*
- WP 03/07** Angulo, Gloria: *Opinión pública, participación ciudadana y política de cooperación en España.*
- WP 02/07** Luengo, Fernando; Álvarez, Ignacio: *Integración comercial y dinámica económica: España ante el reto de la ampliación.*
- WP 01/07** Álvarez, Isabel; Magaña, Gerardo: *ICT and Cross-Country Comparisons: A proposal of a new composite index.*
- WP 05/06** Schünemann, Julia: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social-constructivista.*
- WP 04/06** Kruijt, Dirk: *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores.*
- WP 03/06** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento en España (1980-2004): Cointegración y simulación de Montecarlo.*
- WP 02/06** García Sánchez, Antonio; Molero, José: *Innovación en servicios en la UE: Una aproximación a la densidad de innovación y la importancia económica de los innovadores a partir de los datos agregados de la CIS3.*
- WP 01/06** Briscoe, Ivan: *Debt crises, political change and the state in the developing world.*
- WP 06/05** Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea-15.*
- WP 05/05** Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05** Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitive-*

ness profile of Spanish firms.

- WP 03/05** Kausch, Kristina; Barreñada, Isaias: *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy.*
- WP 02/05** Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*
- WP 01/05** Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*
- WP 03/04** Angulo, Gloria: *La opinión pública española y la ayuda al desarrollo.*
- WP 02/04** Freres, Christian; Mold, Andrew: *European Union trade policy and the poor. Towards improving the poverty impact of the GSP in Latin America.*
- WP 01/04** Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish manufacturing firms.*

OCCASIONAL PAPERS

- OP 02/17** Braña, Francisco J.; Molero, José: *The economic role of the State on the Spanish democratization and "development" process. A case of success?*
- OP 01/16** Borrell, Josep; Mella, José María; Melle, Mónica; Nieto, José Antonio. *"¿Es posible otra Europa? Debate abierto."*

POLICY PAPERS

- PP 01/15** De la Cruz, C.: *Cambio, Poder y Justicia de Género en la Agenda 2030: Reflexiones para no perdernos en el camino.*
- PP 01/14** Luego F.; Vicent L.: *Encrucijadas de la moneda única. Algunas claves para una reflexión desde la periferia.*
- PP 01/11** Monedero J.C., Democracia y Estado en América Latina: *Por una imprudente reinención de la política.*
- PP 02/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos; Ruiz Huerta, Jesús; Díaz Sarralde, Santiago: *Strengthening the fiscal capacity of developing countries and supporting the international fight against tax evasion.*
- PP 02/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos; Ruiz Huerta, Jesús; Díaz Sarralde, Santiago: *Fortalecimiento de la capacidad fiscal de los países en desarrollo y apoyo a la lucha internacional contra la evasión fiscal.*
- PP 01/10** Molero, José: *Factores críticos de la innovación tecnológica en la economía española.*
- PP 03/09** Ferguson, Lucy: *Analysing the Gender Dimensions of Tourism as a Development Strategy.*
- PP 02/09** Carrasco Gallego, José Antonio: *La Ronda de Doha y los países de renta media.*
- PP 01/09** Rodríguez Blanco, Eugenia: *Género, Cultura y Desarrollo: Límites y oportunidades para el cambio cultural pro-igualdad de género en Mozambique.*
- PP 04/08** Tezanos, Sergio: *Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Los casos de Canadá, Holanda y Reino Unido.*
- PP 03/08** Mattioli, Natalia *Including Disability into Development Cooperation. Analysis of Initiatives by National and International Donors.*
- PP 02/08** Elizondo, Luis: *Espacio para Respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008).*
- PP 01/08** Caramés Boada, Albert: *Desarme como vínculo entre seguridad y desarrollo. La reintegración comunitaria en los programas de Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes en Haití.*
- PP 03/07** Guimón, José: *Government strategies to attract R&D-intensive FDI.*
- PP 02/07** Czaplińska, Agata: *Building public support for development cooperation.*
- PP 01/07** Martínez, Ignacio: *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más*

estratégica.

- PP 02/06** Ruiz Sandoval, Erika: *Latinoamericanos con destino a Europa: Migración, remesas y codesarrollo como temas emergentes en la relación UE-AL.*
- PP 01/06** Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina.*
- PP 04/05** Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and women's rights?*
- PP 03/05** Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avanzadas.*
- PP 02/05** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo.*
- PP 01/05** Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichguas.*
- PP 02/04** Álvarez, Isabel: *La política europea de I+D: Situación actual y perspectivas.*
- PP 01/04** Alonso, José Antonio; Lozano, Liliana; Priale, María Ángela: *La cooperación cultural española: Más allá de la promoción exterior.*

DOCUMENTOS DE TRABAJO “EL VALOR ECONÓMICO DEL ESPAÑOL”

- DT 16/11** Fernández Vítors, David: *El papel del español en las relaciones y foros internacionales: Los casos de la Unión Europea y las Naciones Unidas.*
- DT 15/11** Rupérez Javier: *El Español en las Relaciones Internacionales.*
- DT 14/10** Antonio Alonso, José; Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua y emigración: España y el español en las migraciones internacionales.*
- DT 13/08** de Diego Álvarez, Dorotea; Rodrigues-Silveira, Rodrigo; Carrera Troyano Miguel: *Estrategias para el Desarrollo del Cluster de Enseñanza de Español en Salamanca.*
- DT 12/08** Quirós Romero, Cipriano: *Lengua e internacionalización: El papel de la lengua en la internacionalización de las operadoras de telecomunicaciones.*
- DT 11/08** Girón, Francisco Javier; Cañada, Agustín: *La contribución de la lengua española al PIB y al empleo: una aproximación macroeconómica.*
- DT 10/08** Jiménez, Juan Carlos; Narbona, Aranzazu: *El español en el comercio internacional.*
- DT 09/07** Carrera, Miguel; Ogonowski, Michał: *El valor económico del español: España ante el espejo de Polonia.*
- DT 08/07** Rojo, Guillermo: *El español en la red.*
- DT 07/07** Carrera, Miguel; Bonete, Rafael; Muñoz de Bustillo, Rafael: *El programa ERASMUS en el marco del valor económico de la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera.*
- DT 06/07** Criado, María Jesús: *Inmigración y población latina en los Estados Unidos: un perfil socio-demográfico.*
- DT 05/07** Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua, migraciones y mercado de trabajo.*
- DT 04/07** Quirós Romero, Cipriano; Crespo Galán, Jorge: *Sociedad de la Información y presencia del español en Internet.*
- DT 03/06** Moreno Fernández, Francisco; Otero Roth, Jaime: *Demografía de la lengua española.*
- DT 02/06** Alonso, José Antonio: *Naturaleza económica de la lengua.*
- DT 01/06** Jiménez, Juan Carlos: *La Economía de la lengua: una visión de conjunto.*